

УДК 343.17

О. М. Овчаренко, кандидат юридичних наук, в. о. завідувача сектору дослідження проблем міжнародного співробітництва у сфері боротьби зі злочинністю НДІ вивчення проблем злочинності імені академіка В. В. Сташиса НАПрН України, м. Харків

ЛЮСТРАЦІЯ В ОРГАНАХ КРИМІНАЛЬНОЇ ЮСТИЦІЇ: МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД

Статтю присвячено визначенню концептуальних засад проведення люстрації в органах кримінальної юстиції з урахуванням практики Європейського суду з прав людини та принципів інституту юридичної відповідальності.

Ключові слова: органи кримінальної юстиції, соціальна відповідальність, суспільна довіра до органів кримінальної юстиції, люстрація, принципи юридичної відповідальності.

Соціальна відповідальність суду, на думку вітчизняної дослідниці Л. М. Москвич, має два аспекти: позитивний (відповідальність за наслідки своїх рішень) і ретроспективний (відповідальність за судові помилки)¹. Концепція соціальної відповідальності базується на двох основних тезах: по-перше, вона виступає формою суспільного контролю за юридичною значущою діяльністю, і по-друге, будь-які заходи юридичної відповідальності мають морально-етичне підґрунтя². Соціальна відповідальність суду та інших органів кримінальної юстиції – важлива передумова юридичної відповідальності співробітників цих органів за грубе навмисне порушення закону. Чинне законодавство передбачає дисциплінарну, адміністративну, кримінальну й цивільну відповідальність суддів, співробітників органів МВС та прокуратури за порушення своїх посадових обов'язків. Однак суспільні події останнього року, зокрема, акції

¹ Москвич Л. М. Ефективність судової системи: концептуальний аналіз : монографія / Л. М. Москвич. – Х. : Фінн, 2011. – С. 245, 246.

² Гришук В. К. Філософсько-правове розуміння відповідальності людини : монографія / В. К. Гришук. – Хмельницький : Хмельниц. ун-т упр. та права, 2012. – С. 23–25.

громадянського протесту, які охопили Україну наприкінці 2013 – на початку 2014 рр., засвідчили повну зневіру громадян у роботі судових та правоохоронних органів держави. Відповідно до даних Європейського соціального дослідження рівень довіри до судової системи в Україні за 5-бальною шкалою складає 2,1 бала, тобто він не є високим. Проте такий самий рівень довіри в нашій державі й до Уряду, й до органів прокуратури, й до МВС¹.

Отже, актуальність питань підвищення довіри українців до органів кримінальної юстиції не викликає сумнівів. Саме цей суспільний запит зумовив широку дискусію щодо необхідності люстрації судових та правоохоронних органів, що розгорнулася серед юридичної громадськості на початку 2014 р. (М. Мельник, В. Онопенко, Я. Романюк, А. Мелешевич, Є. Захаров та ін.). Були висловлені тези щодо необхідності повного оновлення посадового складу органів міліції, прокуратури та судів, перегляду засад їх діяльності та притягнення до відповідальності посадових осіб, винних в ухваленні незаконних і неправосудних рішень, що призвели до суттєвих порушень прав і свобод людини, до притягнення осіб до кримінальної відповідальності за політичними мотивами². Усі ці тези заслуговують на увагу й потребують наукової оцінки й обґрунтування. Зокрема, важливо дотримуватися принципів політичної нейтральності, презумпції невинуватості й пропорційності покарання під час проведення структурних реформ органів кримінальної юстиції. Отже, метою нашого дослідження є аналіз підстав і процедури люстрації як особливого виду відповідальності посадових осіб судових та правоохоронних органів.

У рекомендації № (2010) 12 Комітету міністрів Ради Європи «Щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки» від 17 жовтня 2010 р. підкреслюється, що неможливо здійснювати право-

¹ Романюк Я. М. Інтерв'ю Голови Верховного Суду України тижневику «Юридичний вісник України» // Юрид. вісн. України. – 2013. – 16 листоп. (№46).

² Мельник М. Як повернути правосуддя [Електронний ресурс] / М. Мельник. – Режим доступу: <http://www.judges.org.ua/dig4675.htm>. – Заголовок з екрана; Мелешевич А. Люстрацію слід проводити, поки не загоїлися рани: інтерв'ю / І. Лавриненко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.judges.org.ua/dig4795.htm>. – Заголовок з екрана; Романюк Я. Верховні вимоги до «люстраторів» / Я. Романюк // Закон і Бізнес. – 2014. – 19 квіт. (№ 16). – С. 2.

суддя ефективно без довіри громадськості, яка є частиною суспільства, якому служать судді. Їм слід бути обізнаними щодо очікувань громадськості від судової системи та скарг на її функціонування (п. 20)¹. Це розуміють і в Україні. А тому в розробленому Радою суддів України Стратегічному плані розвитку судової влади України на 2013–2015 роки *підвищення громадської довіри до суду* визначено серед пріоритетних завдань на відповідний період (п. 7), для виконання якого пропонується вжити відповідних заходів:

– розробити і втілити в життя національну концепцію комунікацій судової влади країни, яка включатиме: а) співробітництво зі ЗМІ; б) створення прес-центру судової влади для забезпечення єдності й одноголосності судової влади; в) належне реагування на внутрішні та зовнішні інформаційні запити, інформування суспільства про потреби, проблеми й досягнення української судової влади;

– підтримувати відносини між судами й суспільством з метою підвищення правової культури його членів і сприйняття діяльності судів. При цьому активно налагоджувати співпрацю, щоб запобігати конфлікту інтересів, не перешкоджати відправленню правосуддя, включаючи належне й ефективне співробітництво з громадськими організаціями, навчальними закладами з метою виховання у дітей і підлітків поваги до судової влади, формування знань про їх права, їх захист, про функціонування судової системи загалом².

Люстрація: поняття та базові принципи. Термін «люстрація» (*lustratio*) у своєму первинному значенні в греко-римській міфології означав ритуали очищення від моральної скверни³. На думку вітчизняного юриста В. Андреевського, люстрація – це низка політичних і юридичних заходів, метою яких є ліквідація наслідків попереднього, ворожого до людини і народу, режиму. Люстрація

¹ Щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки [Електронний ресурс] : рек. № R (94)12 Ком. міністрів Ради Європи від 17.11.2010 р. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_a38. – Заголовок з екрана.

² Стратегічний план розвитку судової влади України на 2013–2015 роки [Електронний ресурс] : затв. Радою суддів України й ДСА України 21.12.2012 р. // Офіц. веб-портал суд. влади України. – Режим доступу: <http://www.court.gov.ua/22578/>. – Заголовок з екрана.

³ Henri Hubert & Marcel Mauss. Essai sur la nature et la fonction du sacrifice // Année sociologique. – 1899. – №2. – P. 29–138.

відбувається при повній зміні політичної системи суспільства¹. Люстрація містить два основні компоненти або, за словами німецького професора С. Карштедта, «два типи публічного провадження»: *по-перше*, це кримінальне переслідування представників еліти та посадових осіб органів влади, що становили вище керівництво у системі державного управління минулого режиму, і, *по-друге*, це процедури масових розслідувань щодо тих, хто добровільно співпрацював із минулим режимом, членів партії або службовців державних організацій (наприклад, поліції, служби безпеки) середнього та нижчого рангів у бюрократичній ієрархії².

Експерти Ради Європи, які аналізували проект Закону України «Про відновлення довіри до судової системи України», у висновку від 24 березня 2014 р. наголошують на тому, що люстрація передбачає стабільну ситуацію після конфліктної ситуації, але в Україні відчувається продовження політичної напруженості, а тому не можна не враховувати ризику превалювання елементів політичного характеру закону над юридичними³. При розробленні й упровадженні процедури люстрації слід мати на увазі, що люстрація – це різновид юридичної відповідальності. Водночас вона містить елементи відповідальності політичної, наявність яких має урівноважувати ретельно розроблені процедурні регламенти люстрації, що мають відповідати засадам належної правової процедури.

В Україні ідея проведення люстрації виникла на тлі тотальної суспільної недовіри органам кримінальної юстиції та громадянських протестів, які мали місце під час листопада 2013 – лютого 2014 рр. Результатом «Євромайдану» стала зміна фактична зміна політичного устрою країни та повне оновлення керівництва держави. Ініціаторами та активними учасниками люстрації стали представники

¹ Лавриненко І. Якщо неправильно проводити люстрацію, вона переростає в репресії [Електронний ресурс] / І. Лавриненко. – Режим доступу: <http://www.judges.org.ua/dig4694.htm>. – Заголовок з екрана.

² Karstedt S. Coming to Terms with the Past in Germany after 1945 and 1989: Public Judgements on Procedures and Justice / S. Karstedt // Law and Policy. – 1998. – № 20. – р. 16.

³ Експертний висновок до проекту Закону України «Про відновлення довіри до судової системи України» [Електронний ресурс] / Г. Рейснер, Л. Винтер, Дж. Мердок. – Режим доступу: http://zib.com.ua/ru/print/78632-ekspertnoe_zaklyuchenie_k_proektu_zakona_o_lyustracii_sudey_.html. – Заголовок з екрана.

громадських організацій. Метою люстраційних заходів в органах кримінальної юстиції має стати викорінення незаконних практик, що призводять до порушень прав людини і зменшення рівня корумпованості відповідних посадовців.

На нашу думку, вкрай важливо, щоб люстрація проводилася з урахуванням базових принципів інституту юридичної відповідальності. Це ідеї та приписи, закріплені в нормах права або вироблені практикою органів, уповноважених застосовувати заходи юридичної відповідальності, що відображають сутність та зміст цього інституту. Аналіз чинного законодавства дозволяє виділити такі базові принципи юридичної відповідальності, як-от: *верховенство права та законність*; *справедливість* та її складники – *правова визначеність і пропорційність (співмірність)*; *гуманізм*, що проявляється у вимогах індивідуалізації покарання та його диференціації; *урахування базових засад правового статусу особи, яка притягається до відповідальності* (в разі якщо йдеться про посадову особу органу державної влади); *забезпечення гарантій належної правової процедури* для особи, яка притягається до відповідальності (розумність строків провадження, його змагальність, презумпція невинуватості судді та ін.). Процедура притягнення має також враховувати засади *публічності та конфіденційності*. З одного боку, суспільство має знати про факти зловживань з боку посадовців, а з другого – має бути забезпечене право особи, яка притягається до відповідальності, на повагу до її приватного життя та репутації. Важливим принципом люстрації є те, що вона може діяти тільки обмежений період часу. Як справедливо підкреслюють Є. Захаров та В. Яворський, люстрація також не може бути використана при роботі людини в юридичних особах приватного права, профспілках, громадських об'єднаннях, політичних партіях, підприємствах. Люстрацію може здійснювати виключно орган, що володіє відповідними гарантіями незалежності¹.

Люстрація: європейські стандарти та міжнародний досвід. Відновлення довіри суспільства до судової гілки влади має відбу-

¹ Захаров Є. Концепція проекту закону про люстрацію [Електронний ресурс] / Є. Захаров, В. Яворський. – Режим доступу: <http://www.khpg.org/index.php?id=1394476141>. – Заголовок з екрана.

ватися з урахуванням міжнародних стандартів. Україна як член Ради Європи взяла на себе зобов'язання створити належні умови для функціонування судової влади з гарантуванням незалежності, неупередженості та самостійності судів і суддів. Так, п. 11 Висновку № 190 (1995) ПАРЕ щодо вступу України до Ради Європи передбачено, що незалежність судової влади відповідно до принципів цієї організації буде забезпечено, зокрема, стосовно призначення та перебування на посаді суддів¹.

Узагальнення змісту європейських документів щодо статусу суддів дає змогу виділити низку засадничих положень, на яких має будуватися будь-яка процедура притягнення судді до відповідальності. Це:

а) норма, відповідно до якої зовнішня незалежність не є прерогативою чи привілеєм, наданим для задоволення власних інтересів суддів. Вона надається в інтересах верховенства права та осіб, які домагаються та очікують неупередженого правосуддя. Незалежність суддів слід розуміти як гарантію свободи, поваги до прав людини та неупередженого застосування права;

б) тлумачення закону, оцінювання фактів та доказів, які здійснюють судді для вирішення справи, не повинні бути приводом для цивільної або дисциплінарної відповідальності, за винятком випадків злочинного наміру або грубої недбалості;

в) лише держава може домагатися цивільної відповідальності судді, якщо шкоду нанесено його діями при здійсненні правосуддя;

г) тлумачення закону, оцінювання фактів або доказів, які здійснюють судді для вирішення справи, не повинні бути приводом для кримінальної відповідальності, крім випадків злочинного наміру;

д) дисциплінарне провадження може бути ініційоване, якщо суддя не виконав свої обов'язки ефективно та належним чином. Такі провадження повинен проводити незалежний орган влади або суд із наданням гарантій справедливого судового розгляду і права на оскарження рішення та покарання. Дисциплінарні санкції мають бути пропорційними;

¹ Висновок Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи № 190 (1995) від 26 вересня 1995 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_590/print1390906627522618. – Заголовок з екрана.

е) судді не повинні нести особисту відповідальність за випадки, коли їхні рішення були скасовані або змінені в процесі апеляційного розгляду;

є) коли суддя не виконує суддівські функції, він може бути притягнутий до відповідальності згідно із цивільним, кримінальним або адміністративним правом, як і всі інші громадяни;

ж) звинувачення або скарга, яка надійшла на суддю під час виконання ним професійних обов'язків, повинна бути невідкладно й безсторонньо розглянута згідно з відповідною процедурою. При цьому суддя має право на відповідь і справедливий розгляд;

з) органом, який ухвалює основні рішення щодо притягнення судді до юридичної відповідальності, має бути незалежний орган у структурі судової влади, до складу якого входять більшість суддів. Члени такого органу, які не є суддями, не повинні бути політиками, членами парламенту, працівниками виконавчої влади, а можуть обиратися з кола визнаних юристів, професорів університетів із певною тривалістю професійного стажу, видатних громадян¹.

Вищенаведені критерії, яким має відповідати будь-яка процедура притягнення судді до відповідальності, являють собою базову модель. Окрім того, існує ще низка рекомендацій, пристосованих, власне, для люстрації як спеціальної екстраординарної процедури відповідальності.

Відповідно до резолюції ПАРЄ № 1096 (1996) «Про заходи щодо позбавлення від спадщини колишніх комуністичних тоталітарних систем» будь-який процес люстрації та прийняті закони мають відповідати демократичному устрою держави й засадам верховенства

¹ Європейська хартія про закон «Про статус суддів» від 10 липня 1998 р. // Міжнародні стандарти незалежності суддів : зб. документів / уклад. А. Г. Алексеев. – К. : Поліграф-Експрес, 2008. – С. 91–95; Основные принципы независимости судебных органов : приняты резолюциями Ген. Ассамблеи ООН от 29 нояб. 1985 г. № 40/32 и от 13 дек. 1985 г. № 40/146 // Международные акты о правах человека : сб. док. – М. : Б. и., 2000. – С. 168–170; Щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки [Електронний ресурс] : рек. № R (94)12 Ком. міністрів Ради Європи від 17 листоп. 2010 р. . – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_a38. – Заголовок з екрана; Висновок № 1 (2001) Консультативної Ради європейських суддів для комітету міністрів РЄ про стандарти незалежності судових органів та незмінюваність суддів // Міжнародні стандарти незалежності суддів : зб. док. / уклад. А. Г. Алексеев. – К. : Поліграф-Експрес, 2008. – С. 107–125.

права, адже їх метою має бути цілеспрямоване досягнення змін (пункти 12 і 13). Ця резолюція рекомендує, щоб учинені кримінальні діяння піддавалися переслідуванню і покаранню відповідно до чинного Кримінального кодексу (п. 7). Власне, люстрація має відповідати низці критеріїв. Зокрема, ця процедура відповідатиме принципу верховенства права, якщо її основною метою буде усунення загроз щодо основних прав і свобод людини і процесів демократизації. Помста не може бути метою люстрації. Також неприпустимими є політичні чи соціальні зловживання в результаті процесу люстрації (п. 12). Аналогічна позиція неодноразово висловлювалася Європейським судом з прав людини (рішення у справі «Матієк проти Польщі» від 24 квітня 2007 р., у справі «Бобек проти Польщі» від 17 липня 2007 р., у справі «Любох проти Польщі» від 15 січня 2008 р. та ін.).

У Німеччині люстрація проводилася для остаточної ліквідації діяльності Міністерства державної безпеки, у Польщі – для ліквідації наслідків політичної діяльності КДБ. Перший етап відбувався таємно від тих людей, яких перевіряли. Це була тиха внутрішня перевірка на благонадійність. Джерелом проведення люстрації слугували архівні агентурні матеріали секретних спецслужб. Якщо виявлялося, що людина заплямувала себе співробітництвом із таємною поліцією, тобто була її агентом, її чекав другий етап – люстраційний суд. На цьому етапі людина могла скористатися послугами захисника. Третій етап – винесення судом рішення та його публікація, тобто винесення інформації у публічну площину з усіма подальшими наслідками.

У Чехії у 1991 р. було прийнято два люстраційні закони, які позбавляли колишню партійну номенклатуру, співробітників служби державної безпеки та інших прибічників комуністичного режиму права посідати керівні посади. Тоді перевірки піддали 140 тис. осіб. Усіх, хто був на певних державних посадах або хотів їх посісти, перевіряли на предмет співробітництва зі службою держбезпеки¹.

Варто зауважити, що в деяких країнах люстрація не отримала належного суспільного схвалення. Зокрема, люстраційні заходи було

¹ Лавриненко І. Якщо неправильно проводити люстрацію, вона переростає в репресії [Електронний ресурс] / І. Лавриненко. – Режим доступу: <http://www.judges.org.ua/dig4694.htm>. – Заголовок з екрана.

скасовано у Словаччині та Болгарії на підставі рішень відповідних конституційних судів. Естонія, Латвія та Румунія також відмовилися від запровадження подібних заходів¹. У Сербії після проведення переатестації було звільнено велику кількість суддів, а через кілька років Європейський суд з прав людини зобов'язав Уряд цієї країни поновити на посадах більшість зі звільнених служителів Феміди. Висновки в указаних рішеннях свідчать про те, що Європейський суд з прав людини прискіпливо вивчає процедурні питання проведення перевірок (люстрацій), закріплені в національному законі, та дає оцінку їх відповідності міжнародним стандартам, зокрема й у частині гарантування особі, підданій перевірці (люстрації), всього комплексу прав, визначених Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р.² У низці своїх рішень Європейський суд з прав людини констатував порушення прав людини на працю, на повагу до приватного життя та заборони дискримінації при застосуванні конкретних люстраційних заходів³.

Люстрація суддів або відновлення довіри до судової системи. 8 квітня 2014 р. Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про відновлення довіри до влади в Україні»⁴. Цей Закон спрямований на утвердження в суспільстві верховенства права та законності, відновлення довіри до судової системи України, звільнення з посад осіб, які виносили рішення, спрямовані на обмеження

¹ Шевчук С. Люстрація та ретроактивна справедливість: європейські стандарти захисту прав людини при переході до демократичного правління / С. Шевчук // Юрид. журн. – 2006. – № 2. – С. 36–45.

² Звернення Голови Верховного Суду України до народних депутатів України [Електронний ресурс] : від 4 квітня 2014 р.. – Режим доступу: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/B7F4138C403E4313C2257CB0002EFBCF?OpenDocument&year=2014&month=04&](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/B7F4138C403E4313C2257CB0002EFBCF?OpenDocument&year=2014&month=04&). – Заголовок з екрана.

³ Див. наприклад: рішення Європейського суду з прав людини в справах: Турек проти Словаччини від 14 лютого 2006 р. (заява № 57986/00), Мочички проти Польщі від 14 червня 2011 р. (заява № 52443/07), Чодинічки проти Польщі від 2 вересня 2008 р. (заява № 17625/05), Адамсонс проти Латвії від 24 червня 2008 р. (заява № 3669/03), Матіек проти Польщі від 24 квітня 2007 р. (заява № 38184/03), Любош проти Польщі від 14 січня 2008 р. (заява № 37469/05), Расмусен проти Польщі від 28 квітня 2008 р. (заява № 38886/05), Горний проти Польщі від 8 червня 2010 р. (заява № 50399/07) та ін.

⁴ Про відновлення довіри до судової влади в Україні : Закон України від 8 квіт. 2014 р. № 1188-VII // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 31.

конституційних прав і свобод громадян, у тому числі на участь у мирних зібраннях або у зв'язку з участю у мирних зібраннях, зниження рівня корупції у системі судів загальної юрисдикції.

Закон визначає правові та організаційні засади проведення спеціальної перевірки суддів судів загальної юрисдикції як тимчасового, посиленого заходу з використанням існуючих процедур розгляду питань про притягнення суддів загальної юрисдикції до дисциплінарної відповідальності і звільнення з посади у зв'язку з порушенням присяги з метою підвищення авторитету судової влади та довіри громадян до судової гілки влади, відновлення законності і справедливості. Повноваження з проведення перевірки суддів надано Тимчасовій спеціальній комісії із перевірки суддів судів загальної юрисдикції, яка складається із 15 членів.

Зокрема, Законом передбачається, що перевірка суддів проводиться протягом одного року з моменту формування складу Тимчасової спеціальної комісії. При цьому заяви про проведення перевірки індивідуально визначеного судді (суддів) можуть бути подані до Тимчасової спеціальної комісії юридичними або фізичними особами протягом шести місяців з моменту опублікування у газеті «Голос України» повідомлення про її створення. Крім того, передбачається низка підстав, за якими суддя суду загальної юрисдикції підлягає перевірці. Ці підстави можна поділити на три групи. По-перше, це прийняття ним одноособово або у колегії суддів рішень про обмеження прав громадян на проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій, обрання запобіжних заходів у вигляді тримання під вартою в Україні, залишення їх без змін, продовження строку тримання під вартою, обвинувальних вироків щодо осіб, які були учасниками масових акцій протесту, у зв'язку з їх участю у таких акціях, а також накладення різноманітних адміністративних стягнень на таких осіб у період з 21 листопада 2013 р. до дня набрання чинності цим Законом. По-друге, перевірки проводитимуться у справах, пов'язаних із проведенням виборів до Верховної Ради України сьомого скликання, скасуванням їх результатів або позбавленням статусу народного депутата України особи, яка була обрана народним депутатом України до Верховної Ради України сьомого скликання (перевірка суддів проводиться за заявою особи, права

або інтереси якої були порушені безпосередньо). По-третє, перевірки можливі також щодо суддів, які одноособово або у колегії суддів розглядали справу або ухвалили рішення з допущенням порушень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, що підтвердив Європейський суд з прав людини.

За результатами перевірки суддів Тимчасова спеціальна комісія ухвалюватиме висновок, який має бути обґрунтованим і який оприлюднюється на офіційному веб-сайті Вищої ради юстиції. Висновок Комісії про порушення суддею присяги разом із матеріалами перевірки направляється Вищій раді юстиції для розгляду та прийняття нею відповідного рішення у строк не більше трьох місяців із дня надходження висновку у порядку, визначеному законом. Суддя має право на оскарження рішення Вищої ради юстиції у порядку, визначеному Кодексу адміністративного судочинства України. Висновок Комісії про порушення суддею присяги є обов'язковим для розгляду Вищою радою юстиції. Матеріали перевірки Комісії також можуть стати підставою для притягнення судді до дисциплінарної або кримінальної відповідальності. У разі наявності відповідних підстав Комісія спрямовує матеріали до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України або Генеральної прокуратури України. Якщо підстав для притягнення судді до відповідальності не виявлено, Комісія припиняє провадження.

Люстрація в інших органах кримінальної юстиції. 18 березня 2014 р. у МВС України започаткована публічна процедура кадрових призначень на керівні посади в областях. Усі раніше призначені керівники обласних управлінь міліції та ДАІ звільняються з посад і переходять у статус виконуючих обов'язки. Люстраційний комітет спільно з кадровою комісією МВС аналізуватиме роботу керівників на місцях, формулюватиме пропозиції та подаватиме їх на розгляд Міністрові. Люстраційний комітет та громадськість спільно з фахівцями Міністерства проведуть публічний відбір кандидатів на зайняття вакантних та новостворених посад¹. Громадське обго-

¹ У МВС від сьогодні започатковується публічна процедура кадрових призначень на керівні посади в областях [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zib.com.ua/ua/76984-u_mvs_sogodni_rozpochalasya_lyustraciya.html. – Заголовок з екрана.

ворення претендентів на керівні посади в органах міліції є безумовним позитивом і спрямоване, у першу чергу, на підвищення якості роботи відповідних підрозділів та їх підзвітності громадянському суспільству. Особливістю люстрації в органах міліції є те, що попри гучні публічні заяви окремих посадових осіб до сьогодні не ухвалено єдиного нормативного документа відомчого характеру, який визначив би підстави і процедурні особливості проведення відповідних заходів. Притягнення осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, винних у порушеннях прав людини, які мали місце під час громадянських акцій протесту, відбувається на підставі існуючих механізмів дисциплінарної, адміністративної та кримінальної відповідальності.

Як захід люстраційного характеру можна розглядати і ліквідацію окремих підрозділів міліції. Зокрема, 25 лютого 2014 р. ліквідовано спеціальний підрозділ громадської безпеки «Беркут». Цей захід було пов'язано із жорстокістю, яку проявили співробітники вказаного підрозділу під час акцій громадянського протесту у листопаді 2013 – лютому 2014 рр. Цікаво, що 12 березня 2014 р. Вищий адміністративний суд України своєю ухвалою визнав незаконними та нечинними накази МВС України «Про затвердження Положення про підрозділ міліції особливого призначення “Беркут”» від 18 травня 2004 р. № 529 та «Про затвердження Положення про спеціальний підрозділ міліції громадської безпеки “Беркут”» від 24 жовтня 2013 р. № 1011. У такий спосіб Вищий адміністративний суд України фактично визнав незаконною діяльність бійців «Беркуту» під час «Євромайдану» та практику утворення спеціальних силових підрозділів керівництвом МВС України. Такі структури мають бути визначені на рівні закону з чітким окресленням їх завдань і повноважень.

Станом на січень 2014 р. посадовий склад «Беркуту» нараховував близько 4 тис. осіб. У результаті реорганізації всі бійці мали пройти переатестацію, за результатами якої деякі з них продовжили роботу в інших підрозділах ОВС. Низка співробітників «Беркуту» звільнилися зі служби, а деякі були притягнуті до кримінальної та інших видів відповідальності. Слід констатувати, що рішення про ліквідацію «Беркуту» мало неабиякий суспільний резонанс через бурхливі суспільно-політичні події, на тлі яких воно ухвалювалося.

Водночас агресивні дії Російської Федерації навесні 2014 р. та події на сході країни засвідчили значну потребу в наявності кваліфікованих структур правоохоронних органів, здатних виконувати завдання щодо захисту суспільного правопорядку в умовах масових громадських заворушень та загрози зовнішньої агресії.

В органах прокуратури люстрація має свої особливості. Як і в органах внутрішніх справ, у прокуратурі не впроваджено окремих процедур притягнення співробітників до відповідальності. З одного боку, має місце ротація керівного складу органів прокуратури, яка в деяких місцевостях відбувається під контролем представників громадських організацій. З другого боку, прокурори, які були причетні до порушення прав громадян на мирні зібрання під час подій, що мали місце протягом листопада 2013 – лютого 2014 рр., підлягають заходам відповідальності на загальних умовах. Зокрема, правовою основою дисциплінарної відповідальності прокурорів є Дисциплінарний статут прокуратури України, схвалений Постановою Верховної Ради України від 6 листопада 1991 р., та Інструкція про порядок проведення службових розслідувань та службових перевірок в органах прокуратури України, затверджена наказом Генерального прокурора України від 6 березня 2012 р. №20. Так, дисциплінарні стягнення щодо прокурорсько-слідчих працівників, а також працівників навчальних, наукових та інших установ прокуратури застосовуються за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків або проступок, який порочить його як працівника прокуратури. Дисциплінарними стягненнями є: 1) догана; 2) пониження в класному чині; 3) пониження в посаді; 4) позбавлення нагрудного знака «Почесний працівник прокуратури України»; 5) звільнення; 6) звільнення з позбавленням класного чину. Вони застосовуються протягом одного місяця з дня виявлення проступку, не враховуючи часу службової перевірки, тимчасової непрацездатності працівника та перебування його у відпустці, але не пізніше одного року з дня вчинення проступку. Строк проведення службової перевірки не може перевищувати двох місяців.

Підсумовуючи викладене, варто зауважити таке. Люстрація як особлива процедура відповідальності державних службовців містить як юридичні, так і політичні складники. Якщо мета і завдання

люстрації мають, як правило, політичне забарвлення, то її процедурні аспекти мають узгоджуватися із загальними засадами належної правової процедури, такими як справедливість, презумпція невинуватості, індивідуалізація та пропорційність покарання, забезпечення права обвинуваченого на захист, а також права на оскарження рішення щодо притягнення особи до відповідальності. Особливу увагу слід приділити складу й порядку формування органу, уповноваженого накладати заходи люстраційного характеру. Діяльність останнього має враховувати правовий статус службовців, які притягаються до відповідальності, а також забезпечити всі гарантії справедливого судового провадження, які передбачені п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Підстави та процедурні аспекти люстрації мають бути чітко визначені у спеціальному законі.

Статья посвящена определению концептуальных основ проведения люстрации в органах уголовной юстиции с учетом практики Европейского суда по правам человека и принципов института юридической ответственности.

The article is devoted to defining the concept of carrying out lustration in the bodies of criminal justice considering the practice of European Human Rights Court and principles of legal responsibility.

Рекомендовано до опублікування на засіданні сектору дослідження проблем міжнародного співробітництва у сфері боротьби зі злочинністю НДІ ВПЗ НАПрН України (протокол № 5 від 10 вересня 2014 р.).

Рецензент – доктор юридичних наук, О. В. Сердюк.